

PARECER Nº 372/2022

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA E

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER CONJUNTO

Processo: 8417/2022

Emenda Aditiva: 035/2022

Autoria: Vereadora EDNA SAMPAIO

Assunto: Projeto de Emenda Aditiva que acrescenta o art. 2º-E ao projeto de Lei 162/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023 (Mensagem 59/2022).

I – RELATÓRIO

A autora pretende acrescentar dispositivos ao Projeto de Lei que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2023 e dá outras providências. (Mensagem nº 59/2022).

Com a propositura pretende crescer à Lei de Diretrizes Orçamentárias, de modo expresse, o compromisso do Município de Cuiabá com o respeito à vida e à dignidade da população LGBTQIA+, objetivo, aliás, fundamental da República Federativa do Brasil insculpido no art. 3º, inciso da Constituição Federal.

É o relatório.

MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): legislação municipal que estabelece as diretrizes, normas, prioridades, metas e principais parâmetros do Projeto de Lei Orçamentária Anual e constitui elo entre o Plano Plurianual - PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA, além de definir metas e prioridades a LDO determina, ponto a ponto, como devem ser a elaboração e a execução do orçamento do ano seguinte.

A emenda apresentada pela autora não traz essa finalidade, pois estabelece ações e prioridades, que são matérias do PPA.

As atribuições da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentárias estão disciplinadas no Regimento desta Casa que estabelece:

Art. 50. *Compete à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária:*



I – opinar em todos os Projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais, e suas alterações;

(...);

A possibilidade de emendas legislativas a projeto de lei orçamentário está previsto no art. 190 do RI, vejamos:

Art. 190 Recebidos do Prefeito os projetos de lei relativos às matérias referidas no [art. 104](#) da L.O.M., o Presidente dará conhecimento aos Vereadores, enviando-os, imediatamente, à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária para recebimento de emendas, nos 20 (vinte) dias seguintes.

Parágrafo único. A Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária pronunciar-se-á em 20 (vinte) dias sobre os projetos e as emendas, findos os quais, com ou sem parecer, a matéria será incluída como item único da Ordem do Dia da primeira sessão desimpedida.

CONCLUSÃO.

Em razão da emenda, acrescer matérias que fogem aos objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias ademais a ação proposta já se encontra na proposta de LDO para o exercício financeiro de 2023, na **Ação 3438 (EXECUTAR AÇÕES VOLTADAS ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE)**, não sendo possível incorporar a emenda apresentada, tendo em vista não estar especificada no PPA. E ações dessa natureza já estão previstas na ação da LDO exercício financeiro de 2023, (Ação 3438).

VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Vejamos a redação original do texto que se pretende fazer o acréscimo:



CAPÍTULO I

DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Art. 2º O projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2023 deverá ser compatível com o Plano Plurianual 2022-2025.

§ 1º As prioridades da Administração Pública municipal para o exercício de 2023 terão precedência na alocação dos recursos no projeto de Lei Orçamentária, atendidas as despesas com obrigação constitucional e legal e as essenciais para a manutenção e o funcionamento dos órgãos e entidades.

§ 2º As metas físicas constantes do Anexo I desta lei não constituem limite à programação da despesa no orçamento, podendo ser ajustadas no projeto de Lei Orçamentária.

Vejamos os acréscimos propostos através da Emenda Aditiva:

“Art. 2º-E. É prioridade da administração pública municipal para o ano de 2023, a promoção do respeito à vida e à dignidade da população LGBTQIA+, sem prejuízo das estabelecidas nos anexos desta lei, através da:

I - Facilitação do reconhecimento do direito às suas identidades;

II - Implementação e habilitação do ambulatório médico trans;

III - Criação e implementação do Centro de Referência de Atendimento à população LGBTQIA+

A elaboração do orçamento público é de iniciativa do Poder Executivo, sendo constituído dos projetos de leis relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual encaminhados ao Legislativo para apreciação, nos termos do artigo 165 da Constituição de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Cada uma dessas leis possui objeto próprio que não se confundem.

O PPA é o documento que traz as **diretrizes, objetivos e metas de longo e médio prazo para administração pública**. Nele estão previstos as grandes obras públicas e projetos a serem realizadas nos próximos anos. Expressa a visão estratégica da gestão pública.

A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para



o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, **baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual.**

A LOA é o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos. Todos os gastos do governo para o próximo ano são previstos em detalhe na LOA. Nela é estimada a receita e fixada às despesas do governo. Prevê quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

Na LDO Municipal devem conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.

Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

Dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão:

I – (...);

II - as Diretrizes Orçamentárias;

(...);

§ 2º As Diretrizes Orçamentárias compreenderão, as prioridades da Administração Pública Municipal, quer de órgãos da Administração direta, quer da administração indireta, **com as respectivas metas**, incluindo a despesa de capital para o exercício financeiro subsequente;

I – as prioridades da Administração Pública Municipal, quer de órgãos da Administração direta, quer da Administração indireta, com as respectivas metas, incluindo a despesa de capital para o exercício financeiro subsequente;

II - orientações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual,

III - alterações na legislação tributária;

IV - autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração; criação de cargos ou alterações de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, pelas unidades governamentais da administração direta ou indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.



V – gastos com a execução de projetos e programa, que atingem direta ou indiretamente as crianças e adolescentes, fazendo-os constar em planilha separada na Lei de Diretrizes Orçamentárias. ([Dispositivo incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 18, de 22 de maio de 2007](#)).

Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão ser necessariamente, os contidos na Constituição Federal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Município, se houver.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo passou a participar de maneira mais efetiva na elaboração do orçamento público ao lado do Poder Executivo.

As emendas apresentadas por parlamentares são o instrumento legítimo e adequado para a sua intervenção em qualquer proposição que se acha em apreciação pelo Poder Legislativo, e o projeto de lei, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2023. **Entretanto, elas devem ser apresentadas com critérios e observando as regras estabelecidas previamente no Projeto da Lei do Plano Plurianual.**

Emendas a LDO não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (CF, artigo 166, parágrafo 4º).

Não se questiona a intenção da parlamentar, conforme demonstrou na justificativa, entretanto, a emenda apresentada destoa das finalidades do Plano Plurianual. A autora estabelece medidas e ações concretas para alcançar objetivos que não foram propostos no Plano Plurianual.

A própria Constituição evidencia que os objetivos, diretrizes e, as metas farão parte da lei que instituir a Lei de Diretrizes Orçamentária. Portanto, as metas, parcelas de resultados, podendo ser qualitativa ou quantitativa que se pretende alcançar no período de vigência da Lei:

Art. 165. (...).

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#)).

Vejamos a Jurisprudência:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Emendas à Lei do Plano Plurianual (PPA) do Município de Franca, quadriênio 2018/2021. 1. Emendas ao Plano Plurianual que não foram objeto de votação quando da aprovação do referido instrumento orçamentário. Acréscimo posterior, por ocasião da votação das emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias



(LDO), que viola o processo legislativo, subvertendo a disciplina do poder de emenda parlamentar em leis orçamentárias, notadamente a exigência de compatibilidade das emendas da LDO ao PPA, nos termos do § 2º do artigo 175 da CE/89. 2. Erro material do acórdão que deve ser corrigido, para adequar o dispositivo ao objeto da impugnação. 3. Inconstitucionalidade, por arrastamento, das emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Omissão do v. acórdão ora sanada. 4. Embargos acolhidos.

(TJSP; Embargos de Declaração Cível 2001311-65.2018.8.26.0000; Relator (a): Pereira Calças; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/02/2019; Data de Registro: 08/02/2019)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORÇAMENTÁRIA. EMENDAS ADITIVAS E MODIFICATIVAS DO PODER LEGISLATIVO. ELEVAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS, SEM A INDICAÇÃO SUFICIENTE DE RECURSO. **INCOMPATIBILIDADE COM A LEI PLURIANUAL**. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. A medida cautelar deve ser deferida quando demonstrada a relevância de seus fundamentos e a possibilidade de causar dano de grave ou difícil reparação e ineficácia da futura decisão. (TJMG - Tutela Cautelar Antecedem 1.0000.15.099480-4/001, Relator(a): Des.(a) Paulo César Dias, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/07/2016, publicação da súmula em 05/08/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de



emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) **não acarretem em aumento de despesa e;** (ii) **mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.** 3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornado-as mais frequentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(ADI 6072, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019).

A emenda apresentada pretende acrescentar matérias que são ações de PPA.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto também não atende as exigências de redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, vejamos:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

Logo o texto proposto está em desconformidade com a Lei Complementar nº 95/1998.

4. CONCLUSÃO.

Diante da existência dos vícios materiais apontados, entendemos, salvo melhor juízo, que a



mesma não atende aos preceitos constitucionais e orçamentários estabelecidos em lei.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO

Cuiabá-MT, 12 de julho de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320036003200310034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 13/07/2022 13:14

Checksum: **A93BDBA85ADE86D783E9389F510B9D471E9CD37CA9DDC6EC81C5DA9F3F51B6D0**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320036003200310034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

